Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4723**

17. Wahlperiode 09. 02. 2011

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Nicole Maisch, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Kerstin Andreae, Cornelia Behm, Katrin Göring-Eckardt, Winfried Hermann, Bärbel Höhn, Maria Klein-Schmeink, Oliver Krischer, Dr. Hermann Ott und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/3628, 17/3803, 17/4710 –

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts
(Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts eingebracht. Damit sollen Anlegerinnen und Anleger besser vor fehlerhaften Beratungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Finanzinstrumenten geschützt sowie das Funktionieren der Kapitalmärkte verbessert werden. Die Finanzmarktkrise und die finanziellen Verluste tausender Verbraucherinnen und Verbraucher hatten eindringlich gezeigt, dass die dramatischen Defizite beim Anlegerschutz nicht weiter ignoriert werden dürfen. Dennoch wurde es bisher versäumt, Lehren aus den Fehlentwicklungen bei der Produktentwicklung und im Vertrieb von Finanzprodukten zu ziehen und daraus effektive Verbraucherschutzmaßnahmen abzuleiten. Vor diesem Hintergrund nährten sowohl der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP als auch Äußerungen aus den Koalitionsparteien die Erwartung, mithilfe eines ambitionierten Gesetzespakets zu einem ganzheitlichen Kapitalanlagerecht zu kommen und die Anleger effektiv zu stärken. Daran gemessen enttäuscht der Gesetzentwurf:

- Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung bei der Schaffung eines konsistenten Finanzdienstleistungsrechtes scheitert. Denn auch künftig wird der Anlegerschutz gegen Falschberatung – entgegen der Aussage des Koalitionsvertrages – davon abhängig sein, welcher Vertriebsweg gewählt wird.
- Darüber hinaus belässt die Bundesregierung eine große Lücke in Bezug auf das Finanzprodukt Zertifikat. Fälschlicherweise geht sie davon aus, dass implementierte Anlegerschutzinstrumente ohne passgenauen Zuschnitt auch bei den Eigenheiten des Zertifikatemarktes greifen.

- Zudem ist es unzureichend, die Verpflichtung, ein Produktinformationsblatt vorzuhalten, auf die Situation der Anlageberatung zu beschränken. Es leuchtet nicht ein, warum das Schutz- und Informationsbedürfnis nur im Rahmen der Anlageberatung und nicht in den Fällen der Vermittlung von Finanzinstrumenten gegeben sein soll. Darüber hinaus wiederholt die Bundesregierung ihr bei der Einführung der Beratungsprotokollierung unterlaufene regulatorische Fehler nun im Rahmen der Produktinformation.
- Des Weiteren versagt die Bundesregierung dabei, die Rechtsposition der Anlegerinnen und Anleger gegenüber den Finanzdienstleistern grundsätzlich zu verbessern und zu stärken. Wird etwa seitens des Finanzdienstleisters gegen gesetzliche Pflichten zur Erstellung des Beratungsprotokolls verstoßen, tragen Verbraucherinnen und Verbraucher dennoch nach wie vor die Beweislast bei der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen wegen fehlerhafter Anlageberatung. Schließlich gehört zur Stärkung der Rechtsposition der Verbraucherinnen und Verbraucher, die kurzen Sonderverjährungsfristen im Kapitalmarktrecht aufzuheben sowie Sammelklagen für Verbraucherinnen und Verbraucher (kollektive Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht zu erleichtern.
- Gleichzeitig versäumt es die Bundesregierung, im Rahmen des Gesetzentwurfs die ethische Dimension von Geldanlagen angemessen zu berücksichtigen. Anlegerinnen und Anleger haben einen Anspruch auf objektive und umfassende Beratung. Gleichwohl schweigt der Gesetzentwurf zur Einführung weitergehender Regelungen für die Anlageberatung und Produktinformation, die auch die ethische Dimension der Geldanlage verpflichtend berücksichtigen.
- Darüber hinaus verkennt die Bundesregierung, dass im Rahmen der Anlageberatung eine mögliche Verschuldung des Anlegers eingehendere Berücksichtigung finden sollte als das heute der Fall ist.
- Dagegen ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Regulierungsbedarf bei den offenen Immobilienfonds nicht länger ignoriert. Gleichwohl bleibt fraglich, weshalb es für den Anstoß einer gesetzlichen Neuregelung erst einer erneuten Krise des Produktes mit zahlreichen Fondsschließungen bedurfte. Schon lange war bekannt, dass es zur Vermeidung von Liquiditätsengpässen einer Abmilderung der für den offenen Immobilienfonds typischen Fristeninkongruenz (tägliche Verfügbarkeit bei langfristiger Investition in Immobilien) sowie Regelungen zur Fremdfinanzierungsquote bedarf. Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN standen dazu zur Diskussion (vgl. Bundestagsdrucksache 16/661).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

- das Wertpapierdienstleistungsrecht zu einem ganzheitlichen Kapitalanlagerecht weiterzuentwickeln, um ein einheitliches Schutzniveau unabhängig vom Anlageprodukt oder Vertriebsweg zu gewährleisten. Der Vertrieb von Anlageprodukten ist einheitlichen und klaren Verhaltens- und Haftungsregelungen sowie einer wirksamen staatlichen Kontrolle zu unterziehen. Um eine einheitliche Kontrolle zu gewährleisten, sollte diese bei einer zentralen Behörde angesiedelt werden;
- die personellen Voraussetzungen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu schaffen, damit die neu einzurichtende Datenbank effektiv genutzt werden kann und eine wirksame Aufsicht gewährleistet ist. Insoweit ist die vom Verwaltungsrat kürzlich genehmigte Personalaufstockung (vgl. FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND vom 22. November 2010) keinesfalls ausreichend;

- einen Gesetzentwurf zur Regulierung des Finanzproduktes Zertifikat vorzulegen;
- zu prüfen, ob Zertifikate aufgrund ihrer derivativen Elemente einer anderen als der bisherigen Einstufung im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) bedürfen;
- die gesetzliche Pflicht in § 31 Absatz 3 Satz 4 WpHG, ein Produktinformationsblatt zur Verfügung zu stellen, auf die Fälle der Anlagevermittlung nach § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 WpHG auszuweiten;
- die wesentlichen Vorgaben für ein jederzeit und allgemein zugängliches Produktinformationsblatt zu Inhalt (insbesondere zu Verlustrisiken, Kostenkennzahlen sowie ethischen, sozialen und ökologischen Daten des Finanzproduktes) und Struktur (feste Reihenfolge und leserfreundlicher Aufbau) vorzuschreiben, damit den Verpflichteten keine Spielräume gewährt werden, die die Vergleichbarkeit einschränken. Produktinformationsblätter müssen nachvollziehbare Angaben zu Provisionen und möglichen Rückvergütungen, die durch die Order des Anlegers ausgelöst werden, enthalten;
- die wesentlichen Vorgaben für die Beratungsprotokolle im Sinne eines standardisierten und verbindlichen Musters vorzuschreiben. Das Beratungsprotokollmuster hat neben den in § 14 Absatz 6 der Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung (WpDVerOV) enthaltenen Pflichtangaben auch solche zu den mit einem Anlageprodukt verbundenen Kosten und Provisionen, eine Risikobewertung sowie den ausdrücklichen Hinweis zu enthalten, dass der Anleger zur Unterzeichnung des Protokolls nicht verpflichtet ist. Dokumentiert werden soll ferner, dass – falls der Kunde Verbindlichkeiten hat – eine Abwägung zwischen Neuinvestitionen einerseits und der Tilgung dieser Verbindlichkeiten andererseits stattgefunden hat;
- eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die bei der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen wegen fehlerhafter Anlageberatung jedenfalls dann eine Beweislastumkehr zugunsten des Anlegers vorsieht, wenn gegen gesetzliche Pflichten zur Erstellung des Beratungsprotokolls verstoßen wurde;
- die Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche, die in § 37b Absatz 4, § 37c Absatz 4 WpHG, § 46 des Börsengesetzes (BörsG), § 127 Absatz 5 des Investmentgesetzes (InvG) und § 13a Absatz 5 des Verkaufsprospektgesetzes (VerkaufsprospektG) geregelt sind, im Hinblick auf das mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz verfolgte Ziel der Vereinheitlichung der zivilrechtlichen Verjährungsfristen zu streichen;
- die Rechte der Anlegerinnen und Anleger zu stärken, indem die Möglichkeiten zur Sammelklage (kollektiven Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht erleichtert werden;
- Anlegerinnen und Anlegern, soweit von ihnen gewünscht, die Berücksichtigung nichtfinanzieller, also insbesondere ethischer, sozialer und ökologischer Motive bei der Geldanlage zu ermöglichen, indem sowohl im Produktinformationsblatt als auch im Beratungsgespräch die dafür nötigen Grundlagen geschaffen werden.

Berlin, den 8. Februar 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

- Die Bundesregierung scheitert bei der Schaffung eines konsistenten Finanzdienstleistungsrechtes, indem sie weite Teile des Kapitalmarktes von den im Grundsatz zu begrüßenden Regulierungsmaßnahmen unberücksichtigt lässt. Zwar erscheint die Erweiterung der aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten der BaFin als geeigneter Schritt, um Anlegerinnen und Anleger künftig besser vor Falschberatungen zu schützen. Denn es können Verstöße gegen die Gebote der anlegergerechten Beratung und der Offenlegung von Provisionen nunmehr als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Des Weiteren ist auch zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Einführung von Qualifikationsanforderungen an den einzelnen bei einem Wertpapierdienstleistungsunternehmen beschäftigten Anlageberater, Vertriebsbeauftragten und Compliance-Beauftragten vorsieht. Das wird künftig eine bessere Beratungsqualität gewährleisten. Unverständlich ist jedoch, weshalb die Bundesregierung einen Teil des Kapitalmarktes außen vor lässt. So werden freie, nicht bankgebundene Anlageberater und -vermittler durch den Gesetzentwurf weder unter eine wirksame Aufsicht gestellt, noch wird von ihnen ein Qualifikationsnachweis verlangt. Während der Diskussionsentwurf noch vorsah, auf die Vermittlung von Anlageprodukten des so genannten grauen Kapitalmarktes jene aufsichtsrechtlichen Instrumente auszudehnen, die im regulierten Bereich bereits Standard sind, schweigt der Gesetzentwurf nun dazu. Überdies lässt der Entwurf die Bereichsausnahme für die Vermittlung von offenen Investmentfonds unberührt, so dass die zum Schutz der Anleger geschaffenen Wohlverhaltens- und Informationspflichten des Wertpapierhandelsgesetzes auch hier weiterhin keine Geltung haben werden.

  Zwar hat die Bundesregierung die Absicht, die nicht bankgebundene Anlageberatung und -vermittlung über das Gewerberecht zu regulieren. Allerdings erscheint es mehr als zweifelhaft, ob damit in der freien Anlageberatung und -vermittlung mit Blick auf Sachkunde, effektive Kontrolle sowie Geltung der Wohlverhaltens- und Informationspflichten das gleiche Schutzniveau für Anlegerinnen und Anleger erreicht werden kann, wie es der vorliegende Gesetzentwurf für die bankgebundene Anlageberatung statuiert. Zu befürchten bleibt, dass der Anlegerschutz gegen Falschberatung damit auch weiterhin – entgegen der Aussage im Koalitionsvertrag – davon abhängig sein wird, welcher Vertriebsweg gewählt wird (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Rn. 1903).

- Bei dem Finanzprodukt Zertifikat setzt die Bundesregierung den regulatorischen Irrweg fort, über eine reine Vertriebsregulierung den Problemen im Zertifikatemarkt Herr werden zu wollen. Dieser Versuch blendet die zahlreichen problematischen Alleinstellungsmerkmale des Marktes wie Kostenintransparenz, Monopolstellung bei Konzeption, Vertrieb und Handel sowie Komplexität der Produkte aus (vgl. Mülbert, WM 2007, 1149 ff. sowie Rotter, VuR 2010, 371 ff.). Darauf hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits vor Beginn der Finanzmarktkrise und der Wertlosigkeit Tausender Lehman-Brothers-Zertifikate hingewiesen (Bundestagsdrucksache 16/5290). Um diese Probleme zu beseitigen, bedarf es einer Produktregulierung von Zertifikaten. Die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes drängt sich insbesondere im Rahmen einer Zusammenschau der Kostenintransparenz von Zertifikaten und dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Regulierungsinstrument des Produktinformationsblattes auf. Denn solange für Zertifikate auf Produktebene keine Vorgaben existieren, um den fairen Wert ihrer Komponenten etwa gegenüber der BaFin offenzulegen, bringt es Anlegerinnen und Anlegern nichts, wenn diese Intransparenz sodann in komprimierter Form auf einem Produktinformationsblatt angegeben wird.

- Es bedarf einer Überprüfung, ob Zertifikate aufgrund ihrer derivativen Elemente einer anderen Einstufung im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes bedürfen. Die Einordnung als Termingeschäft scheint jedenfalls angezeigt und eröffnete Möglichkeiten, insbesondere für den Retailmarkt ungeeignete Produkte regulatorisch in den Griff zu bekommen (vgl. ausführlich die Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Matthias Lehmann v. 29. November 2010 zum Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz).
- Grundsätzlich ist die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung, Anlegerinnen und Anlegern ein Produktinformationsblatt zu dem in Aussicht genommenen Finanzinstrument zur Verfügung zu stellen, zwar geeignet, um ein besseres Verständnis der verschiedenen Finanzinstrumente und eine Vergleichbarkeit der Finanzprodukte untereinander zu ermöglichen. Nicht einleuchtend ist es jedoch, warum das Schutz- und Informationsbedürfnis nur im Rahmen der Anlageberatung und nicht in den Fällen der Vermittlung von Finanzinstrumenten gegeben sein soll. Darüber hinaus ist der Rahmen für die Umsetzung der Produktinformation zu unbestimmt normiert, so dass fraglich ist, ob Anlageprodukte künftig tatsächlich besser verstanden bzw. verglichen werden können. Dafür müssten Vorgaben zu Inhalt und Struktur konkretisiert werden. Anderenfalls ist zu befürchten, dass sich eine ähnliche Situation ergibt, wie bei der seit dem 1. Januar 2010 eingeführten Pflicht zur Erstellung von Beratungsprotokollen. So zeigte das Ergebnis einer Markterhebung durch die BaFin erhebliche Defizite in der praktischen Umsetzung der Beratungsdokumentation (vgl. Pressemitteilung vom 5. April 2010). Der Grund, dass es vielfach zu fehlerhaften Protokollierungen von Beratungsinhalten kam, kann nur darin gesehen werden, dass die Beratungsprotokolle größtenteils nach Belieben der Institute ausgestaltet werden können. Dieser regulatorische Fehler darf sich bei der Einführung von Produktinformationsblättern nicht wiederholen.
- Will die Bundesregierung den Anlegerschutz ernsthaft stärken, muss sie die Rechtsposition der Anlegerinnen und Anleger gegenüber den Finanzdienstleistern grundsätzlich verbessern. Dafür ist vorzuschreiben, dass dem Finanzdienstleister die Beweislast in einer Auseinandersetzung um fehlerhafte Anlageberatung jedenfalls dann obliegt, wenn das Beratungsprotokoll nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig angefertigt wird. Denn wird die Beratung nicht oder nur unzureichend protokolliert, so ist der Beweis einer Falschberatung für Verbraucherinnen und Verbraucher erschwert, wenn nicht sogar unmöglich. Darüber hinaus sind die Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche in § 37b Absatz 4, § 37c Absatz 4 WpHG, § 46 BörsG, § 127 Absatz 5 InvG und § 13a Absatz 5 VerkaufsprospektG ersatzlos zu streichen, da sie einer sachlichen Rechtfertigung entbehren. Angesichts der hohen Anzahl an krisenbedingten Gerichtsverfahren und begrenzter gerichtlicher Kapazitäten ist auch die Durchsetzung bestehender Rechte zu verbessern, indem Sammelklagen für Verbraucherinnen und Verbraucher (kollektive Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht erleichtert werden.
- Anlegerinnen und Anleger haben einen Anspruch auf objektive und umfassende Beratung. Umfrageergebnisse zeigen, dass schon heute etwa 40 Prozent der Menschen eine ethische Dimension der Geldanlage bzw. ökologische und soziale Anlagemotive berücksichtigen wollen. Allerdings werden diese im Rahmen der Anlageberatung oftmals vorenthalten. Bei vielen Anlageprodukten ist es nicht möglich zu erfahren, womit konkret die erwartete Rendite erwirtschaftet wird und welche sozialen oder ökologischen Folgen daraus entstehen. Da auch die Bundesregierung konstatiert, dass „sich in der öffentlichen Diskussion der Eindruck zu verfestigen [droht], dass […] Kundeninteressen nur eine untergeordnete Rolle spielen“ (Bundestagsdrucksache 17/3628), bedarf es weitergehender Regelungen für die Anlageberatung und

Produktinformation, die auch die ethische Dimension der Geldanlage verpflichtend berücksichtigen.

- Darüber hinaus sollte im Rahmen der Anlageberatung eine mögliche Verschuldung des Anlegers eingehendere Berücksichtigung finden als das heute der Fall ist. Zwar sind schon heute im Rahmen einer Anlageberatung Informationen über die finanziellen Verhältnisse des Anlegers (§ 31 Absatz 4 Satz 1 WpHG) insbesondere zu den regelmäßigen finanziellen Verpflichtungen (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 WpDVerOV) einzuholen. Dennoch werden oftmals Neuinvestitionen getätigt, obwohl die Verschuldungssituation eine vorherige Ablösung bestehender Verbindlichkeiten geboten hätte. Deshalb soll im Beratungsprotokoll dokumentiert werden, dass eine Abwägung zwischen Neuinvestitionen einerseits und der Tilgung dieser Verbindlichkeiten andererseits stattgefunden hat.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333